

Карпюк О.А. Стимулювання розвитку вищої освіти як елемент управління нею: зарубіжний досвід / О.А.Карпюк // Національне господарство України: теорія та практика управління: [зб. наук. праць]. – К.: Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України, 2009. – С.247-254.

УДК 338.46:37

О.А. КАРПЮК

ЖИТОМИРСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА

СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК ЕЛЕМЕНТ УПРАВЛІННЯ НЕЮ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Ключові слова: *стимулювання, управління, спосіб державної матеріальної підтримки студента, грант, стипендія, податковий освітній кредит, освітня субсидія, освітній ваучер.*

Постановка проблеми.

В більшості європейських країнах державні видатки на вищу освіту за останні два десятиліття зменшились на 60-70%. За період з 1995 по 2000 рік державне фінансування освіти скоротилось у Новій Зеландії на 40%, в Австралії та Швеції на 14%, в Португалії на 4%. Паралельно з цим, за останні декілька років видатки на вищу освіту із приватних джерел зростали швидше, ніж державні видатки, що спостерігалось в таких країнах як Австралія, США, Мексика, Ірландія, Чехія. [4]

Такі явища як збільшення кількості студентів, масовізація вищої освіти вимагають від провідних країн світу введення повної або часткової оплати за навчання. Серед європейських країн тільки у Фінляндії та Швейцарії сьогодні введення плати за вищу освіту забороняється конституцією країни. [9]. При цьому, на думку більшості науковців, така тенденція є більш справедливою, аніж декларована „безкоштовна” освіта. По-перше, освіта є не лише суспільним благом, а й індивідуальною перевагою того, хто її отримує, тоді і оплачуватись вона повинна тим, хто її отримує, а не всіма платниками податків, при цьому

кошти платників податків будуть спрямовані тим, хто дійсно їх потребує, на надання стипендій студентам із малозабезпечених сімей; по-друге, із введенням плати за навчання і відповідно збільшенням фінансування вищої освіти підвищиться і якість навчання. Проте перехід на систему платного навчання в європейських країнах став можливий лише за умови паралельного запровадження різноманітних програм матеріальної підтримки студентів, що не лише заохочує до навчання, але й зберігає принцип доступності освіти, визначений Законом України „Про освіту” та Болонською декларацією.

Актуальність дослідження способів державної підтримки студентів за кордоном обумовлена необхідністю пошуку нових позабюджетних джерел фінансування вищої освіти в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемам фінансування вищої освіти присвячено низку робіт зарубіжних і вітчизняних авторів. Зокрема, питанню державної підтримки студентів за кордоном приділяли увагу Н. Барр, Г. Джонсон, Л. Леслі, К. Салерно, Дж. Тілак, Х.Г. Хофман. Серед вітчизняних та російських науковців, які в своїх публікаціях досліджували нові моделі та джерела фінансування вищої освіти, способи їх адаптації до економічних умов країн, що розвиваються, слід відзначити Й.М. Бескид, С.А. Белякова, В.С. Вахштайна, Л.М. Добровольську, Б.В. Желєзова, І.С. Каленюк, І.І. Кичко, Т.Л. Клячко, В.І. Куценко, Р. Патору, А.Я. Рубінштейна, Б.Л. Рудника, В.П. Щетініна, М.М. Юдкевича, Л.І. Якобсона.

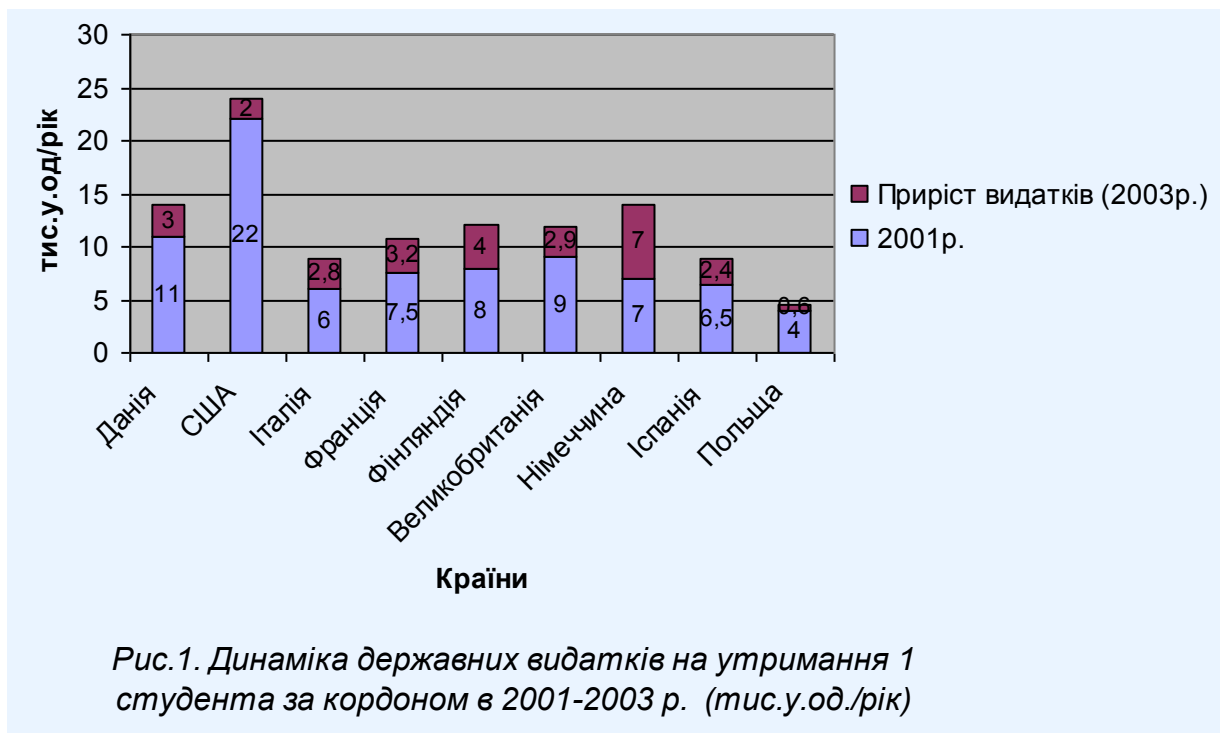
Мета статті. На основі досвіду розвинених країн обґрунтувати шляхи вдосконалення системи управління освітою, розробити альтернативні джерела фінансування вищої освіти, а також проаналізувати способи державної підтримки студентів, адаптованих до перехідного етапу розвитку економіки України.

Виклад основного матеріалу.

Основний бюджет на розвиток освіти в західноєвропейських країнах складається із державного та місцевого бюджетів. [10] Загальні (державні та приватні) витрати на вищу освіту в країнах ЄС в середньому складають 1,3% ВВП. Державні видатки на освіту складають 12,7% від загальних державних

видатків. За даними показниками країни ЄС відрізняються: скажімо в Чехії, Німеччині, Люксембурзі, Словаччині державні видатки нижче 10%, в Мексиці – 24%. Найбільш стрімке зростання державних видатків у відсотках від загальних між 1995 та 2005 роком спостерігалось в Данії, Швеції, Мексиці. [4]

Динаміка видатків держави на утримання 1 студента на рік за кордоном наведена на рис.1*



* Джерело <http://stats.oecd.org>

Незважаючи на те, що нині в Європі більшими темпами розвивається фінансування освіти із приватних джерел, державне фінансування залишається одним із пріоритетів соціально-економічної політики більшості європейських країн. [4] Наприклад у Німеччині, Австрії та Італії пропорція державних видатків на вищу освіту в 2003 році та приватних джерел фінансування, включаючи індивідуальну оплату споживачів, складала 90:10, у Великобританії, Португалії та Фінляндії – 80:20, в Данії, Швеції та Ірландії – 70:30, в США – 50:50. [7]

Таким чином, не дивлячись на тенденцію до фінансової незалежності, частка державних засобів в бюджетах більшості європейських країн зберігається на рівні біля 70% [4] Такого ж курсу необхідно дотримуватись і в Україні.

Проте, відповідно світовим тенденціям, залучення більшої кількості приватних коштів в освіту, підняття рівня оплати у більшості європейських університетах, вимагає розробки дієвої державної політики у сфері матеріальної підтримки студентів.

За оцінками експертів в міжнародній практиці вищої освіти існує декілька тисяч різноманітних способів матеріальної підтримки студентів, включаючи пільговий освітній кредит (Австралія та Великобританія), стипендія та грант (Франція, Німеччина, США), субсидія на житло під час навчання (Великобританія) та інш. На сьогоднішній день можна відмітити два протилежні підходи в оплаті навчання в європейських моделях. [4]

Перший підхід – надання державою субсидії виробникам освітніх послуг – держава оплачує вартість навчання вищим навчальним закладам, а студентам надає стипендії або гранти на період навчання (Норвегія, Швеція, Ірландія, Німеччина). **Другий підхід** – надання трансфертів споживачам освітніх послуг – передбачає, що студент самостійно оплачує своє навчання, проте він має право отримати за сприянням держави або грант (Голландія), або довгостроковий кредит, податковий кредит, субсидію і т.д. (США, Великобританія). За умови отримання гранта, навчання по суті залишається безкоштовним для студента. [4]

Розглянемо більш детально переваги та недоліки наведених підходів.

Перший підхід – держава оплачує вартість навчання вищим навчальним закладам, а студентам надає стипендії або гранти на період навчання.

Так, наприклад у Швеції усі навчальні заклади, що належать до системи державної (громадської) освіти, повністю або частково фінансуються із державного та місцевого бюджетів, навчання у них безкоштовне. [3]. Державні ВНЗ Австрії повністю фінансуються за рахунок державного бюджету. В Греції фінансування ВНЗ повністю здійснюється за рахунок державних коштів, та виключається можливість фінансування за рахунок плати за навчання зі сторони студентів. В цілому, державна допомога студентам по покриттю витрат на вищу освіту надається у Швеції – на 90% всіх витрат, у Фінляндії та Нідерландах – на 60%.

Основною формою фінансування ВНЗ в цих країнах залишаються *блок-гранти*, які включають в себе як поточні адміністративні витрати, так і витрати на дослідницьку діяльність, на амортизацію та оновлення основних фондів. Що стосується витрат на навчання, то вони в деяких країнах включаються в блок-гранти, виходячи із погоджених із керівництвом країни квот, іноді на основі даних за попередні роки – так зване рекурентне фінансування, при цьому в деяких випадках використовуються понижуючі або підвищуючі коефіцієнти оплати за навчання в залежності від його якості. Блок-гранти як правило виділяються на декілька років та допускають досить широкі можливості перерозподілу коштів всередині кожної статті. Тим не менше, за останні роки відбувається скорочення обсягів фінансування досліджень по блок-грантам на користь цільових грантів або субсидій, які розподіляються на конкурсній основі та допускають значно меншу, в порівнянні з блок-грантами, свободу у внутрішньому перерозподілі. [4]

Такий підхід притаманний країнам із високим економічним розвитком, в яких всі соціальні гарантії покладаються на державу (наприклад, економіка Швеції побудована на принципах чистого соціалізму, головним пріоритетом якої є державна власність).

Другий підхід – студент самостійно оплачує своє навчання, проте він має право отримати за сприянням держави грант, довгостроковий кредит освітній податковий кредит, субсидію.

Зупинимось більш детально на системі надання кредитів в зарубіжних країнах. *Податкові кредити* дуже поширені в США (кредит "Надія" і "Довічний навчальний кредит").[3] Головна особливість податкового навчального кредиту полягає у тому, що його сума віднімається безпосередньо від суми федерального податку на дохід за принципом "долар за долар". Тобто, студент самостійно оплачує вартість свого навчання, а отримавши роботу, держава частково компенсує йому витрати, зменшивши суму податку з доходу. Гранична сума кредиту визначається законодавчо. Чим вищий дохід студента, тим менший кредит він може отримати.

Така пільга заощаджує платників податків більшу суму коштів, ніж

вирахування, які зменшують дохід до оподаткування (як наприклад у Великобританії, коли відсоток за кредитом утримується із нарахованої заробітної плати).

Позитивною характеристикою даного підходу освітнього кредитування є те, що він не спричиняє приховування реальної заробітної плати.

Паралельно із даною схемою, в США широко застосовується і система *відстроченої змінної оплати* (іншими словами *авансова оплата*) за навчання, аналог якої застосовується і в Україні. Дана схема передбачає фінансування ВНЗ частково за рахунок податків (державне фінансування) і частково за рахунок плати за навчання, яка вноситься студентами протягом періоду навчання. Позитивною рисою даної схеми є те, що плата за навчання надає університетам більше коштів для поточної діяльності, підвищення якості навчання і є єдиним можливим варіантом в умовах державного недофінансування ВНЗ. Проте недоліком даної схеми є те, що вища освіта залишається недоступною для малозабезпечених сімей.

Така ж система фінансування ВНЗ зберігалась і у Великобританії до 1998 р., яка, крім того, передбачала встановлення єдиної плати за навчання у всіх університетах, характеризувалась відсутністю системи студентських позик на освіту та авансовою оплатою за навчання. З 1998 по 2004 рік у Великобританії із новою реформою було запроваджено позику на освіту, проте яка в дійсності, через ряд причин, функціонувала як авансовий збір і не покривала всіх необхідних витрат на навчання. В 2004 році введено *позику на освіту, яка обумовлюється доходом* (розмір якої складає до 3 тис. фунтів стерлінгів на рік). Тобто, чим вищий дохід випускника (студента), тим більше сплачується з нього в рахунок погашення позики. Крім того було скасовано єдину оплату за навчання в університетах. За умовами реформи 2004 р. студенти повинні будуть сплачувати 9% від власного доходу (заробітної плати, якщо її розмір перевищує 15 тис. фунтів стерлінгів на рік), і паралельно із прибутковим податком та соціальними внесками, сплачувати спеціальне утримання аж до моменту погашення позики. Якщо заробітна плата не досягає встановленого бар'єру у 15 тис.ф.с., позики, які

були не погашені протягом 25 років, будуть списуватись. А вчителям, які мають дефіцитні спеціальності, забезпечується списання 10% позики за кожний рік, відпрацьований у державній сфері.[2]

Звичайно, така схема можлива лише за умови високої національної культури, економічного розвитку та громадянської свідомості, проте в Україні вона буде спричиняти лише тінізацію заробітної плати.

В таких країнах як Австралія, Великобританія, Нова Зеландія, Франція широко розповсюджене *банківське кредитування навчання*. [9] Наприклад, у Франції студентські кредити надаються під річний процент 7-9%. Строк повернення 9-10 років із відстрочкою початку виплат на 4-5 років після закінчення ВНЗ. [5]

В більшості європейських країнах існує система так званих *пільгових кредитів*, яка передбачає надання безвідсоткового кредиту: круглим сиротам, вихованцям будинків-інтернатів та інвалідам дитинства 1 та 2 групи; студентам із малозабезпечених сімей – з погашенням 50% від нарахованої суми відсоткових платежів за кредит із коштів Державного фонду сприяння зайнятості.

Правила надання кредитів суттєво відрізняються по країнам. В ряді країн їх надання пов'язано із матеріальним становищем сім'ї (Німеччина, Нідерланди), в інших країнах кредити надаються всім, хто по них звертається (Данія, Швеція, Великобританія). В останні роки всі країни, які надають підтримку студентам (у вигляді грантів або кредитів), пов'язують її отримання із академічною успішністю, що перетворює їх в один із стимулів підвищення якості отриманої студентом освіти. Рівень цих вимог різний, наприклад, Великобританія та Данія вимагають щоб студент просто активно ставився до навчання, в Норвегії необхідно здати іспити відповідно плану. В Швеції студенти повинні здавати щонайменше 75% іспитів у визначений час. В Німеччині вважають, що студент повинен отримати диплом в нормативні строки. [1]

Багато країн, включаючи Австралію та Великобританію, пропонують позики за нульовою відсотковою ставкою, тобто надають *єдину відсоткову субсидію*. Проте така політика не досягає жодної бажаної цілі – ця субсидія є надзвичайно

дорогою, а отримане в результаті значне скорочення коштів несприятливо впливає як на якість освіти, так і на її доступність. [2]

На сьогоднішній день широко обговорюється проблема *стипендіального забезпечення* із позабюджетних джерел. Відмічається готовність деяких підприємств приймати участь у фінансуванні підготовки спеціалістів з вищою освітою. Стипендія із позабюджетних джерел фінансування може забезпечити потребу підприємств в кваліфікованих кадрах, підготовку кадрів на межі існуючих спеціальностей, спеціалізації у певній сфері діяльності.

Наприклад в США стипендії різних видів видають і самі університети, але в більшості випадків отримані кошти доведеться відпрацьовувати (тип стипендії *assistantship* припускає роботу з надання допомоги професорові). У Франції отримують стипендії тільки за соціальними показниками (95% всіх стипендіатів), і отримує їх невелика кількість студентів.

В деяких країнах використовують або намагаються запровадити *освітні ваучери* (Австралія, Фінляндія, Нідерланди, Чилі, Швеція) – іменні державні зобов'язання, якими можна розраховуватись лише за власну освіту. Проте на практиці ваучерні схеми трансформуються в бюджетне фінансування ВНЗ за результатами їх роботи, оскільки кошти у ВНЗ поступають від держави, а не від споживачів. [7]

Висновки і пропозиції.

На основі проведеного нами дослідження, можна зробити наступні висновки:

1. застаріла модель державного фінансування освіти за рахунок податків призводить до зниження якості освіти. Тому, разом із переходом України на систему платного навчання, необхідно запроваджувати нові шляхи державної матеріальної підтримки студентів з метою забезпечення принципу доступності освіти, підвищення конкуренції і відповідно якості освіти;

2. невиправдано велика кількість вищих навчальних закладів, поява яких спричинена масовістю, комерціалізацією вищої освіти, призводить до зниження якості освітніх послуг, диспропорціями на ринку праці (для порівняння, у 2006 році співвідношення чисельності населення та закладів вищої освіти 3-4 рівнів

акредитації в Україні складало 47,5 млн осіб та 347 ВНЗ, у Великобританії – 59,7 млн осіб та 96 ВНЗ, у Франції – 60 млн осіб та 78 ВНЗ, в Італії – 57,8 млн. осіб та 65 ВНЗ, у Польщі – 38,2 млн.осіб та 11 ВНЗ); [8]

3. підвищення рівня доступності вищої освіти за кордоном досягається шляхом фінансової підтримки доступу до вищої освіти соціально вразливих груп та національних меншин, забезпечення гендерного балансу а також застосуванні фінансових механізмів, які забезпечують раціональне використання всіх ресурсів, які надходять в систему вищої освіти та спрямовують ВНЗ враховувати потреби ринку праці;

4. Три елементи запропонованої англійським вченим Н. Барром моделі державної підтримки студентів – відстрочена змінна оплата (авансова), обумовлені доходом позики, та активні заходи по розширенню доступу освіти (стипендії, гранти) можуть застосовуватись в будь-якій країні, в якій є можливість утримувати прибутковий податок, а значить і виплати в рахунок погашення студентських позик. Вони представляють собою еталон, за яким країни можуть оцінювати напрям майбутньої політики. У випадку країн, що розвиваються, існує проблема як розробити параметри позики, які б відповідали виплатам в залежності від доходу, коли існує великий неформальний сектор, а можливості для утримання прибуткового податку обмежені. [2]

Для вирішення поставлених проблем необхідно впроваджувати наступні заходи:

1. Ефективна політика надання студентських кредитів та позик забезпечить залучення додаткових ресурсів та посилить конкуренцію між ВНЗ, що сприятиме підвищенню якості та перерозподілу коштів від більш забезпечених до менш забезпечених верств населення, сприяючи доступності вищої освіти.

2. Використовуючи позитивний досвід Швеції, є необхідним створення спеціального фонду в Україні, який стане джерелом надання фінансової допомоги студентам, позик, кредитів. Процес формування фонду фінансових ресурсів, із якого надається фінансова допомога, можна назвати безперервним, оскільки поточні витрати на фінансову допомогу студентам за такою системою

фінансуються за рахунок повернення позик тими, хто вже отримав освіту і працює. Тобто маємо своєрідну солідарну систему допомоги.

Крім того, варто звернути увагу на досвід зарубіжних країн в частині джерел формування кредитних коштів для студентів. В Бразилії, наприклад, такий фонд формується за рахунок відсотків від національної лотереї, в Панамі організація IFARE, яка займається питаннями кредитування студентів фінансується за рахунок податків від заробітної плати; в Коста-Ріці студентські кредити фінансуються за рахунок п'ятивідсоткового оподаткування прибутку комерційних банків, в Гонконзі – за рахунок податкових надходжень від азартних ігор (кінських забігів). [1]

ЛІТЕРАТУРА

1. Абанкина И.В., Осовецкая Н.Я. Анализ зарубежного и отечественного опыта образовательного кредитования // Экономика образования. –2006. – №5. – С.25-31 – С.26
2. Барр Н. Финансирование высшего образования // Университетское управление. – 2006. – №3(43). – С.84-89
3. Добровольська Л.М. Деякі аспекти державного фінансування вищої освіти // Фінанси України. –2003. –№8. – С.50-54 – с.52-53
4. Железов Б.В., Вахштайн В.С., Мешкова Т.А. Организация финансирования высшего образования в странах ОЭСР: основные тенденции и опыт для России // Интернет конференция «Финансирование и доступность высшего образования» 10 сентября - 30 октября 2004 г., Санкт-Петербург (<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/179538.html>)
5. Кичко І.І. Фінансування освіти в умовах формування соціально орієнтованої економіки // Фінанси України. – 2003. – №1. – С.53-59
6. Куценко В.І. Соціальна сфера: реальність і контури майбутнього (питання теорії і практики): Монографія / За ред. д.е.н., проф., чл.-кор.НАН України Б.М.

Данилишина / РВПС України НАН України. –Ніжин: ТОВ „Видавництво „аспект-Поліграф”, 2008. – 818 с.

7. Рубинштейн А.Я. Концепция альтернативной реформы высшей школы // Интернет конференция «Финансирование и доступность высшего образования» 10 сентября - 30 октября 2004 г., Санкт-Петербург (<http://www.ecsocman.edu.ru/db/msg/179538.html>)

8. Саєнко С. Економічні аспекти сучасної системи вищої освіти: стан і проблеми розвитку // Освіта і управління. –2007.–№2. –С.62-72 – с.69

9. Тилак Дж. Основные тенденции в финансировании высшего образования в мире // Экономика образования. –2006. –№5. –С.56-58

10.Хофман Х.Г. Новые формы финансирования, гарантирующие равное образование для всех, и развитие системы платного образования // Университетское управление. –2000. –№4(15). –С.35-42